



HAL
open science

L'efficacité du financement du développement. Le point de vue du praticien...

Olivier Lafourcade

► To cite this version:

Olivier Lafourcade. L'efficacité du financement du développement. Le point de vue du praticien... FERDI Notes brèves / Policy briefs, 2023. <hal-04125429>

HAL Id: hal-04125429

<https://hal.science/hal-04125429v1>

Submitted on 12 Jun 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

TRAVAUX DE LA CHAIRE ARCHITECTURE INTERNATIONALE
DU FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT

L'efficacité du financement du développement Le point de vue du praticien...

Olivier LAFOURCADE

➔ Olivier LAFOURCADE, Président du Conseil d'administration d'Investisseurs et Partenaires (I&P), ancien Directeur à la Banque mondiale.

Rappel. L'objectif de la Chaire architecture internationale du financement du développement (AIFD), est de « réfléchir de façon indépendante à ce que devrait devenir le système mondial de financement du développement compte tenu de la situation internationale actuelle et des leçons tirées de l'expérience des 60 dernières années ». À ce titre, l'AIFD a initié une série de travaux sur certains des thèmes importants concernant les perspectives d'ajustement de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil institutionnel international. Dans le cadre de la préparation du Sommet du mois de juin sur le thème du financement des pays vulnérables, la Chaire AIFD a été conduite à adapter, accélérer et amplifier son programme de façon à apporter des contributions sur plusieurs thèmes cruciaux pour l'orientation du Sommet.

... / ...

... /... D'ores et déjà, plusieurs événements ont eu lieu, portant sur des aspects semblant nécessiter des clarifications et interprétations, dans le but d'éclairer les discussions et décisions éventuelles attendues de ce Sommet. Ces événements ont été conduits sur la base de documents préparés par l'équipe de la Chaire AIFD, avec le concours d'expertises extérieures à la Ferdi. Ceux-ci ont fait l'objet de discussions et de recommandations qui seront communiquées aux équipes chargées de la préparation du Sommet.

Ainsi ont déjà été évoqués les thèmes suivants, selon une ligne logique portant sur des questions fondamentales :

En premier lieu, la question a été posée de la finalité ou des finalités du financement du développement. *Pourquoi* est-on engagé dans ce financement du développement ? Ensuite s'est posée la question de savoir *pour qui*, c'est à dire quels sont ou quels doivent être les destinataires ou bénéficiaires de ce financement ? À la suite de ces deux conférences, plusieurs autres rencontres ont évoqué des thèmes spécifiques constituant des éléments essentiels du problème, soit sous forme de contraintes, soit de défis nouveaux ou incontournables, souvent identifiés sur la base d'une appréciation de la situation actuelle, de l'expérience accumulée et des leçons du passé. Il s'agit en particulier de la problématique urgente et centre d'attention grandissante de la question du *changement climatique*, notamment la question de l'accès aux fonds climat/environnement et le rôle des banques multilatérales de développement en la matière ; de *la fragmentation et de la diversification* du financement public du développement ; du *soutien public au financement privé* pour en accélérer et développer la contribution, notamment en traitant la question du « *derisking* » ; enfin de la question de *l'endettement* des pays en développement, élément clé de la perspective de financement futur, mais aussi d'entrave éventuelle.

Tout ceci offre une ligne de pensée stratégique cohérente. Dans chacun de ces cas il s'est agi de donner des éléments de réflexion et d'analyse, ainsi que de proposer quelques pistes de réponse aux défis et obstacles évoqués. En gros, on tente de resituer pourquoi financer le développement, pour qui, pour quoi, dans quelles conditions dans un environnement géopolitique et institutionnel compliqué, avec des contraintes claires telles que l'endettement, la perspective sinon l'obligation de mobilisation du secteur privé, et de fortes demandes pour faire face à de nouveaux défis, en particulier celui du changement climatique et de l'environnement.

La plupart des thèmes évoqués ci-dessus ont déjà fait l'objet de travaux analytiques fondés sur des résultats de recherche et d'analyse de sources variées, que ce soit dans les milieux universitaires, celui des think-tanks, des milieux financiers public et privés, et/ou des organismes public et privés de développement. Beaucoup de ces sujets ont déjà été abordés et la littérature est abondante. Toutefois l'AIFD propose de s'appuyer sur ces travaux aux fins d'apporter des éclairages nouveaux et des propositions pertinentes et concrètes visant à contribuer à l'amélioration des performances de l'ensemble de l'appareil.

Il ressort de tous ces travaux un constat clair que le contexte général du système actuel, dans son organisation, son architecture, ses modes et ses critères de fonctionnement, ses procédures, sans parler de ses finalités et de ses objectifs, de la part des différents acteurs, publics comme privés, domestiques comme internationaux, est loin de répondre aux attentes.

Et on peut estimer que deux éléments additionnels méritent une attention qui a peut-être été sous-estimée dans le passé en dépit de travaux multiples, celui de la *conditionnalité* et celui de *l'efficacité*. Le premier permet de préciser sous quelles conditions et comment les acteurs du financement peuvent ou doivent effectuer leurs contributions. Ce thème important sera traité dans un document séparé. Le deuxième

thème, celui de l'efficacité, constitue l'objet de ce court papier. Il s'agit de s'interroger pour savoir dans quelle mesure l'appareil existant de financement du développement répond à des besoins clairement exprimés, et aux attentes des acteurs principaux de ce système.

► Une thématique de l'efficacité

Ce thème de l'efficacité a déjà fait l'objet de bien des travaux, c'en est presque devenu un thème incontournable dans les grandes conférences internationales, généralement sous le vocable de « l'efficacité de l'aide ». C'est un sujet de préoccupation constante essentiellement chez les bailleurs de fond et donateurs, tenus de manière légitime à démontrer à leurs mandants la validité de leurs contributions, qu'elles soient à titre bénévole ou à titre lucratif. De là l'accent mis depuis longtemps sur le lien entre *impact* et *efficacité*.

On pourra d'ores et déjà s'interroger pour préciser si l'on parle de l'efficacité de l'aide, ou de l'efficacité de l'ensemble des financements du développement. Il semblerait qu'il y ait beaucoup d'incertitudes et d'ambiguïté sur ce sujet, ne facilitant pas l'appréciation des résultats et leur interprétation. Comment d'ailleurs définir l'efficacité en termes d'objectifs ? Améliorer le sort des bénéficiaires ? Oui, mais les bénéficiaires de l'aide ne sont pas nécessairement les mêmes que les bénéficiaires du financement global du développement. S'agit-il simplement de mesurer l'effet sur le PIB par habitant ? L'accès à l'eau potable ? Efficacité dans la construction des écoles ? Mais est-ce suffisant si l'on ne peut envoyer les filles par peur d'un enlèvement ou de menaces terroristes ? Et si l'on parle d'efficacité, par qui est-elle appréciée ? Les donateurs, les financiers, les bénéficiaires ?

Concrètement donc, de quoi parle-t-on ? La littérature, comme les travaux résultants des conférences internationales sur le sujet, font état de critères pertinents dans l'appréciation de l'efficacité. Ce sont essentiellement des critères

relevant du thème de l'aide au développement. Il nous a semblé utile, sinon nécessaire, de reposer quelques questions fondamentales afin de mieux éclairer le débat, et permettre ainsi de proposer des réponses mieux adaptées aux réalités présentes et aux défis futurs.

De plus, on ne peut éviter de poser la question : l'efficacité vue et interprétée par qui ? Il apparaît à ce jour que ce thème est prioritairement la préoccupation de ceux qui contribuent au financement, les bailleurs de fond, les organisations philanthropiques et caritatives, le secteur privé même, chacun ayant son interprétation propre. Dans l'ensemble, c'est certainement l'efficacité de l'aide qui continue de mobiliser l'attention et les énergies. Mais qu'en est-il des bénéficiaires ? Quelle est leur perception de la nature de l'efficacité ? En termes de quoi ? Et au niveau local, qui est concerné ? Le gouvernement ? La société civile ? On peut soupçonner des perceptions bien différentes selon les destinataires de ces questions, et on ne peut que constater que l'information sur ce thème est actuellement limitée, en dehors de déclarations teintées d'idéologie et de politique.

Ce document ne prétend pas donner un résumé de tout le travail analytique accumulé sur le thème de l'efficacité, mais il propose un ordonnancement de toute une série de questions auxquelles il conviendra d'apporter des éléments de réponse crédibles.

► Premier point : le financement global du développement vs le financement de l'aide au développement

Si l'on considère la première option, celle du financement du développement, alors la question de l'efficacité doit porter sur l'ensemble des sources de ce financement. En bref, ces sources sont au nombre de quatre : (a) les financements domestiques publics ; (b) les financements domestiques privés ; (c) les financements extérieurs publics, et (d) les

financements extérieurs privés.

Or, dans l'ensemble il apparaît que les questions d'efficacité traitées dans les conférences internationales et sujets de préoccupation au sein des organisations elles-mêmes ont jusqu'à présent porté essentiellement sur l'efficacité de l'aide au développement, plutôt que sur le financement global. Ce fut le cas pour les réunions de Paris (2005), d'Accra (2008),¹ de Busan (2011),² d'Addis-Abeba (2015),³ points de parcours et de référence sur le sujet de l'amélioration de l'efficacité. Dans ce contexte, l'accent a été mis sur les dimensions habituelles, ceux définis lors de la conférence de Paris : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, les résultats, la responsabilité mutuelle. Les conférences suivantes ont apporté des compléments, notamment en matière de focalisation des efforts, par exemple à Accra, sur des bases sectorielles : technologie, infrastructure, la santé, le changement climatique, etc. ; ainsi qu'un accent additionnel sur les critères tels que la cohérence, la pertinence, l'efficacité, et surtout la coordination. La conférence de Busan a mis l'accent sur le thème de l'efficacité de l'aide, tandis que celle d'Addis-Abeba traitait du financement de programmes de développement durable ; tous sujets parfaitement légitimes, mais qui, en fin de compte traitent principalement des institutions de donateurs et de bailleurs de fonds, dans le contexte précis de l'aide au développement.

Des rencontres internationales postérieures à ces conférences ont tenté de poursuivre les efforts, notamment en essayant d'intégrer plus étroitement dans le système institutionnel officiel traditionnel, quelques-uns des « nouveaux » intervenants. C'est le cas de la

Chine. Or, après des débuts encourageants, on peut noter d'abord que la Chine a pris de plus en plus de distance avec ce milieu « officiel ». On peut noter ensuite un certain « essoufflement » de tout le processus engagé dès la Déclaration de Paris, au point où on peut douter de la perspective d'arriver à un système global cohérent.

S'il doit s'agir de *l'efficacité du financement global du développement* dans les pays, et non plus seulement du financement de l'aide, alors on ne peut pas faire l'impasse sur la source principale de ce financement, à savoir les ressources domestiques, en particulier publiques. Plus largement, aborder cette question d'ordre global invite à prendre en compte les quatre sources de financement mentionnées ci-dessus. Dans ce contexte, il est alors légitime de se poser la question de l'efficacité de l'utilisation de ces ressources globales.

En réalité, on ne voit que peu de références à cette problématique d'une vision plus globale de la mesure de l'efficacité, prise dans son ensemble selon les finalités du financement. Chaque acteur ou groupe d'acteurs fait le sujet d'analyses et d'interprétations, mais on ne voit pas précisément où se trouve la cohérence de l'ensemble. On peut en particulier noter le manque d'information, d'analyse et de réflexion autour du thème de l'efficacité du financement du développement par le secteur privé.

S'agissant du financement de l'aide au développement, là encore on peut se poser la question de la nécessité de distinguer les origines de ce financement, et de se préoccuper de l'efficacité du système d'allocation, de répartition et de distribution entre ces sources et à l'intérieur même de ces sources. À titre d'exemple, on peut s'interroger sur la ligne directrice, s'il en existe une, dictant la répartition entre plusieurs sources de financement de l'aide, à savoir : (a) les sources multilatérales, elles-mêmes divisées entre les sources de type Nations unies et celles de type Bretton

1. Pour un résumé des conclusions des conférences de Paris et d'Accra, cf. le rapport de l'OCDE : <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>

2. Conférence de Busan : <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/49650184.pdf>

3. Conférence Addis-Abeba : <https://www.un.org/esa/ffd/ffd3/press-release/les-pays-parviennent-a-un-accord-historique-pour-financer-le-nouveau-programme-de-developpement-durable>

Woods ; (b) les sources régionales telles que celles de l'Union Européenne ; et (c) les sources bilatérales. À titre d'illustration, lorsque l'on se place au niveau du gouvernement français (ministère des finances et/ou ministère des affaires étrangères), quels sont les critères qui règlent la distribution des ressources envers ces diverses destinations ? Et la question se pose de nouveau, à savoir, comment apprécier l'efficacité de ces différentes sources de financement ?

Enfin, s'agissant de la distribution des financements de l'aide au développement, on peut s'interroger sur l'efficacité des systèmes d'allocation de ces ressources. C'est un sujet capital sur lequel la Ferdi a déployé depuis longtemps des efforts considérables, notamment en liant le thème de l'allocation des ressources aux critères de vulnérabilité des pays bénéficiaires. Force est de constater que cette problématique générale n'a pas encore trouvé de solution globalement acceptable au sein de l'appareil officiel de l'aide au développement. Des progrès sont notables dans certaines institutions (par exemple la Banque africaine de développement) mais moins dans d'autres.

Fondamentalement, le critère traditionnel de l'allocation des ressources à destination de l'aide a été celui de la performance des pays. Ce critère n'est plus recevable en l'état à plusieurs titres. D'abord parce que les critères utilisés – par exemple dans le cas du CPIA, ou Country Policy and Institutional Assessment, de la Banque mondiale – ne sont pas au-dessus de tout soupçon en termes de partialité ou de subjectivité. Et ensuite, ce principe tend à ignorer le fait que ceux qui devraient recevoir le plus d'attention, en termes de ressources humaines et financières, sont précisément les pays les plus fragiles, les plus vulnérables. C'est un peu la quadrature du cercle, mais c'est aussi une question d'efficacité. On reconnaît que des efforts louables ont été engagés par l'appareil officiel, notamment à la Banque mondiale, pour mieux resituer le ciblage de l'aide vers les pays les plus fragiles, en particulier en Afrique.

► Deuxième point : quels niveaux d'efficacité ?

La notion d'efficacité peut être appliquée à différents niveaux. D'abord et surtout au niveau de l'impact des interventions de financement du développement sur les bénéficiaires ciblés par ces interventions. C'est évidemment le but final de tout l'exercice, c'est-à-dire quelle est l'efficacité sur le sort des bénéficiaires ultimes, dans le cadre précis d'un objectif généralement reconnu, celui de la réduction de la pauvreté ? Ou bien l'objectif serait-il de mesurer l'impact au-delà de cet objectif précis ? Il s'agit ici de mesurer l'impact selon des critères objectifs. On peut constater de gros efforts dans ce domaine, notamment dans les méthodologies d'évaluation et de mesures d'impact, par exemple du type de ceux développés et recommandés par Esther Duflo, prix Nobel d'Économie.

À l'autre extrême pourtant, l'efficacité peut et doit être appréciée au niveau des sources de financement, comme indiqué précédemment. C'est ce qui a fait et continue de faire l'objet de travaux multiples portant sur la cohérence et la coordination des mécanismes de financement, y compris ceux relevant de la notion d'aide au développement.

Les milieux intermédiaires ?

Mais il y a lieu aussi de se préoccuper de tout le milieu intermédiaire entre ces deux niveaux, c'est-à-dire entre les contributeurs et les utilisateurs et bénéficiaires. Cela comporte d'un côté *les instruments* utilisés pour assurer le transfert et l'utilisation des fonds ; et de l'autre côté *les modes et moyens de fonctionnement* des agents et institutions responsables de la gestion de ces instruments. D'un côté il s'agit d'une multitude de partenaires, d'obédience publique et/ou privée. De l'autre il s'agit d'une multitude d'instruments et d'outils de nature extrêmement diversifiée.

S'agissant des instruments, il convient de faire la différence entre des modes d'intervention et des finalités très distinctes.

En premier lieu, on parle de *projets*, par définition caractérisés par des limites de temps, relevant d'un contexte de finitude des interventions, de mobilisation temporaire des acteurs, de limitations de financement d'investissement et de fonctionnement, etc. Le projet peut être partie prenante ou totalement indépendant des financements courants de programmes existants du secteur public ou du secteur privé. La question qui se pose ici est de savoir comment apprécier l'efficacité de ce type de financement. Les avantages comparatifs sont connus : la spécificité des bénéficiaires, du ciblage des interventions, du contrôle de la dépense et des moyens mis à disposition, de la dimension temporelle, etc. Les inconvénients sont également connus : la limitation de la durée, le défi de la pérennité des interventions et de leur financement, le risque de disruption sinon d'interruption dans la gestion et la gouvernance, le risque de développement des frustrations de la part des acteurs locaux devant le non-suivi des interventions, l'interrogation quant au maintien des interventions dans le temps et leur durabilité, etc.

Ce thème est particulièrement pertinent pour les financements du secteur privé non lucratif. De nombreux projets financés et accompagnés par des ONGs, fondations et autres sur des ressources concessionnelles (dons, subventions) connaissent un développement adéquat, souvent remarquable en termes d'impact, pendant la période d'investissement et de développement. Mais lorsque le projet est terminé, la reprise par les ressources locales, humaines et financières, n'est pas suffisamment assurée, au point où c'est l'ensemble de l'intervention qui est mise à risque et peut conduire à l'effondrement, souvent résultant en déceptions et récriminations au niveau local. Peut-on parler d'efficacité dans un tel contexte ?

On parle ensuite de financement de

programmes, c'est-à-dire déjà selon une conception plus ample de l'investissement et du fonctionnement. À la différence du projet, le programme se veut plus large, plus inclusif, plus pérenne, supposant une meilleure institutionnalisation notamment dans les domaines de la programmation, du suivi et de l'évaluation, une légitimité en matière de définition des investissements et des besoins de dépenses de fonctionnement.

On en vient au financement des *politiques* (policy based lending), parfois appelé financement de l'ajustement, structurel, sectoriel, macro-économique, puis au *financement budgétaire*. Dans ces cas, il s'agit de fonder les interventions et financements sur des cadres entièrement fiables de structures institutionnelles compétentes, capables de définir des politiques et des stratégies, d'en déduire la formalisation de plans d'action à court, moyen et long terme, avec les instruments d'intervention appropriés en termes de financement d'investissement et de fonctionnement, sur des bases de propositions d'ordre technique et technologique, avec les moyens appropriés en termes de ressources humaines et de gouvernance, etc.

Enfin, on ne peut ignorer les autres types de financement, sous forme de don ou ceux octroyés à titre onéreux, tels que *l'assistance technique*, *l'accompagnement* notamment de la gouvernance, que ce soit par des ONGs, fondations, milieux académiques ou autres.

Dans chacun de ces cas, on peut légitimement s'interroger quant à l'efficacité de l'instrument sélectionné. Quels critères retenir pour mesurer l'efficacité, selon quelle définition de l'objectif à atteindre, avec quel instrument de mesure ? Et au bout du compte, comment mesurer l'impact sur les bénéficiaires, définis selon quels critères, qu'il s'agisse de populations cibles, de résultats en termes de changements de politiques, de références précises en termes quantitatifs, ou qualitatifs (par exemple le passage d'une loi ou la formalisation d'un décret

d'application).

En d'autres termes, on peut se demander si l'on a à ce jour suffisamment clarifié tout le domaine des instruments d'intervention pour en mesurer l'efficacité.

► Troisième point : quels types d'intervenants ? Quels modes d'interventions ?

On est de plus amenés à spécifier et à caractériser les types d'intervenants dans tout ce mécanisme de transfert. Il s'agit de quatre catégories principales : (a) l'appareil gouvernemental local, comprenant les institutions publiques et parapubliques ; (b) les institutions publiques internationales, du type banques de développement et/ou institutions d'assistance technique, telles que les organisations spécialisées des Nations unies ; (c) les institutions privées à des fins de profit, du type des entreprises, avec leurs interventions soit sous forme d'investissement direct étranger (IDE) soit sous forme de financement de type commercial ; et (d) les institutions à but non lucratif, fondations, ONGs, etc.

Il est également important de considérer à quel niveau se place l'efficacité dans l'ensemble des *mécanismes opérationnels* dans lesquels s'inscrivent les différents modes de financement du développement, à savoir ; (a) les stratégies ; (b) les politiques ; (c) les opérations ; (d) les institutions ; (e) la gouvernance. Les questions dans ce registre restent les mêmes : (a) quels critères ; (b) quels instruments ; (c) quelle méthodologie.

Enfin, dans l'appréciation de l'efficacité du financement de la part des acteurs et partenaires extérieurs, on ne peut manquer de signaler le thème incontournable du *comportement et du fonctionnement des institutions* concernées, qu'elles soient publiques ou privées.

Il est de notoriété publique que les grandes institutions de développement, à commencer par celles des Nations unies, mais aussi les

banques de développement (Banque mondiale, etc.), sont sujettes à des critiques largement fondées, et constamment renouvelées, quant à leur lourdeur bureaucratique, leurs inerties, leur complexité, leurs carences, et parfois leur incompétence dans certains domaines. Tout ceci concourt à menacer et réduire leur efficacité.

L'une des illustrations de ce problème est évidemment le décalage dans le temps et dans les montants de transferts de ressources entre les *engagements* d'un côté, et les décaissements de l'autre. Combien de millions de dollars immobilisés, inutilisés en raison de simples blocages ou délais dus à des difficultés d'ordre bureaucratique et administratif ? Il y a 40 ans déjà, Robert McNamara, Président de la Banque mondiale à l'époque, était passablement irrité en apprenant qu'une proposition de prêt pour un projet pour plusieurs millions de dollars était retardée parce que le juriste de service de la Banque était en congé, sans remplacement possible...

De même, les *procédures internes* visant à guider, encadrer et contrôler les mécanismes de passation de marchés, appels d'offre, recrutement d'expertise, sont souvent causes de complications entraînant délais et coûts administratifs. L'application des « *safeguards* », ou mesures de précaution, aussi nécessaires et légitimes soient elles, notamment dans les domaines sociaux et environnementaux, est souvent source de délais et de complications dans l'examen et le traitement des dossiers d'investissement.

On ne peut non plus passer sous silence les difficultés résultant des *changements internes* périodiques, sinon permanents des structures administratives des institutions. Ainsi, la Banque mondiale est passée par de multiples réorganisations au cours de son histoire. À chaque fois, les justifications pour entreprendre de telles mesures peuvent être et sont recevables. C'est souvent le fait de l'arrivée d'un nouveau président qui, sous des influences diverses, pense qu'il faut faire un

changement des structures et des personnes en charge pour redynamiser l'institution, avant même d'en avoir saisi la nature et les spécificités de fonctionnement. Pourtant ces mesures essentiellement bureaucratiques ont pour conséquence de créer beaucoup d'incertitude au moins temporaire, de remettre en cause des situations qui n'avaient pas nécessairement de besoin de changement (« if it ain't broke, don't fix it... »), de substituer par de la mécanique bureaucratique ce qui devrait relever de décisions d'ordre managérial, c'est-à-dire dans le domaine de la gestion des ressources humaines, et au bout du compte de contribuer à augmenter considérablement les coûts de transaction internes.

Dans l'appréciation du fonctionnement des institutions, on ne peut passer sous silence l'importance des cultures internes, des systèmes de gouvernance, des influences sinon des pressions ou interférences politiques, de manière générale ce que l'on appelle les « idiosyncracies », les caractéristiques propres à l'institution, toutes formes de biais et de subjectivité ayant un impact sur l'efficacité. On peut citer à ce titre l'influence française au sein de la Commission européenne à ses débuts, notamment dans la direction chargée du développement (DG8 à l'époque). Cette influence s'est trouvée remise en cause avec l'arrivée des pays ibériques, avec un tropisme latin nouveau vers la Méditerranée et l'Amérique Latine ; puis un nouveau tropisme d'obédience germanique avec l'ouverture vers les pays d'Europe Centrale. L'efficacité de l'ensemble de l'appareil ne peut pas ne pas être affecté dans un tel contexte.

Les cultures de gouvernance des grandes institutions ne sont pas sans reproche à ce titre. En caricaturant quelque peu, les Nations unies sont dirigées par des diplomates, souvent remarquables, mais parfois focalisés sur de grands principes et de grandes stratégies manquant de réalisme opérationnel. Les institutions financières de développement sont par ailleurs le lieu de rencontre des ministres

des finances, de la planification ou du budget dont les préoccupations sont plutôt de savoir comment limiter la dépense et comment mobiliser des ressources additionnelles dans le court terme. Un peu partout, tout le monde émet le souhait pieux de meilleure coopération entre tous, mais souvent avec le caveat de « d'accord pour vous coordonner, mais je ne veux pas être coordonné par vous... ».

On trouve malheureusement d'autres sources de confusion et d'inefficacité dans le comportement de la gouvernance interinstitutionnelle, c'est-à-dire ce qui concerne les relations entre institutions de financement. Dans plusieurs cas, les représentants des actionnaires siégeant dans les conseils d'administration sont les mêmes, ou sont issus des mêmes administrations nationales, par exemple entre la Banque mondiale et les banques régionales de développement. Et pourtant, il n'est pas rare d'observer des comportements ou des prises de position divergentes, sinon contradictoires sur des thèmes dont on pourrait attendre des positions communes et cohérentes. Ce n'est pas une source de grande efficacité...

On pourrait en dire autant du manque de coopération, sinon de l'antagonisme qui peut exister entre institutions. On peut différencier entre la concurrence parfois salutaire et nécessaire entre institutions de développement, et la confusion pouvant résulter d'une rivalité mal ou pas gérée. Ainsi, dans certains pays plus avancés, les autorités nationales sont très adroites pour savoir mettre des institutions étrangères en concurrence, ou leur demander de coopérer sur un thème ou l'autre ; ou à l'inverse, de fonctionner de manière entièrement séparée sur certains sujets. À titre d'illustration, le gouvernement mexicain attribuait en son temps le thème de l'eau urbaine à la Banque interaméricaine (BID) pour toute la zone urbaine de Mexico, et toute la problématique de l'eau, urbaine et rurale dans le reste du pays à la Banque mondiale. En revanche il demandait aux deux institutions de traiter conjointement

de thèmes tels que la réforme des retraites ou celle de la sécurité sociale. On peut penser à des mécanismes d'assistance aux pays moins bien équipés pour développer des systèmes similaires, porteurs d'une meilleure efficacité.

De plus, au sein des institutions elles-mêmes, les querelles d'école sont monnaie courante. Dans le passé lointain à la Banque mondiale, tout le secteur agricole était sous l'influence et le contrôle des britanniques, anciens du système colonial, d'ailleurs avec des compétences exceptionnelles fondées sur de longues expériences de terrain ; l'irrigation était le fait des israéliens et des américains ; il fut un temps où le secteur de l'eau urbaine était le fait des français issus de la Lyonnaise des Eaux et de la Générale des Eaux, etc. Ces exemples concrets ne sont pas présentés à titre de critique, puisque dans de nombreux cas les résultats en termes opérationnels s'avéraient être plutôt positifs. Mais ils servent à illustrer le fait que l'efficacité de la contribution extérieure peut relever de critères très différents et pas toujours correctement identifiés.

Enfin, on ne peut passer sous silence l'un des problèmes les plus répandus et source de grande inefficacité, celui des mécanismes d'attribution des marchés de biens et services financés par les institutions extérieures aux pays, le système de passation des marchés – le *procurement*. Ce domaine est l'une des plus grandes sources de corruption, en dépit des efforts et des rappels permanents pour améliorer la cohérence entre les institutions. Les procédures, les pratiques, les prises de décision sont encore trop souvent sources de confusions et malversations.

Ces observations, tirées de cas précis à Washington, New York ou Bruxelles pourraient évidemment trouver leurs équivalents dans d'autres géographies ou d'autres cadres institutionnels.

Dans le chapitre des comportements, il convient de s'interroger sur la *compétence* et le *comportement des individus*, au sein des

institutions, tant publiques que privées. On ne peut que constater le décalage entre le comportement des « élites » des agences officielles de développement – mais aussi dans les organisations civiles du « nord », y compris du secteur privé – reflétant largement les vues et pratiques de pays occidentaux avancés (cf. le poids historique des universités américaines dans les formulations théoriques des analyses et des stratégies), et les réalités du développement local. À cet égard on peut citer l'excellent ouvrage du sociologue Jean-Pierre Olivier de Sardan (« La Revanche des Contextes » – Ed. Karthala 2021), mettant en évidence ce décalage entre idées d'un côté et réalisations de l'autre, résultant d'une connaissance et prise en compte très insuffisante des contextes locaux « ignorés ou sous-estimés ». « C'est dans la confrontation avec les contextes locaux que se joue le sort de toute intervention ».

De nouveaux intervenants ?

Un élément nouveau venant ajouter à la complexité de l'ensemble de la question, vient mettre un peu plus de défi et peut-être de confusion à cette situation et ne peut qu'inviter à de nouvelles réflexions. C'est bien sûr le thème des nouveaux entrants, ou plutôt de l'activité de partenaires financiers ne faisant pas partie de l'écosystème institutionnel traditionnel, tant du domaine du secteur public que de celui du secteur privé. Il s'agit en premier lieu de la Chine, mais aussi de nombreux autres tels que la Russie, l'Inde, la Turquie, le Brésil, etc.

La question dans ce cas est de savoir quelle est l'efficacité de ces interventions, mais surtout, quels sont les risques de remise en cause de l'efficacité de l'ensemble du système actuel tel que décrit précédemment, en raison de la montée en puissance de ces nouveaux acteurs.

Ce sujet n'est pas le thème de ce papier. Mais les évolutions rapides dans le contexte de ces nouveaux acteurs ont forcément des implications quant aux perspectives, aux modes

opératoires, aux objectifs même du système institutionnel traditionnel.

L'efficacité du secteur privé ?

En contrepartie de l'examen de l'efficacité du secteur public dans le financement du développement – et de l'aide au développement – présenté ci-dessus, la question de l'appréciation de l'efficacité du secteur privé dans ce financement est un autre sujet, difficile à appréhender. Là encore, il convient de faire plusieurs distinctions, selon les sources du financement (corporate, bancaire, fonds d'investissement, fondations, etc.) ; la destination du financement (IDE, commerce, fonctionnement, spéculatif) ; et la forme de ce financement (prêts, dons, garanties, etc.). On conviendra dès le départ sans doute que, hormis une part importante à mettre sur le compte de la philanthropie, de la solidarité, de l'aide sociale et humanitaire, tous soumis au régime du financement concessionnel non lucratif de la part des ONGs, fondations, etc., l'ensemble du financement du secteur privé n'est pas destiné au financement de l'aide, mais bien au financement du développement en général. Et pourtant, dans bien des cas, la contribution de ce secteur privé au développement des pays peut se montrer bien supérieure et efficace que bien des interventions sous le nom d'aide au développement. Comment mesurer cette efficacité de manière comparative ?

S'interroger sur l'efficacité de chacun de ces modes et moyens de financement, notamment à des fins comparatives, est donc légitime et nécessaire. Mais les réponses ne sont pas évidentes. La littérature a pu traiter de l'un ou l'autre des aspects, par exemple la situation de l'IDE, bien documentée (à ce titre, voir l'excellent article résumé d'Édouard Mien de la Ferdi, mai 2023). Mais on ne connaît pas beaucoup d'exercices proposant de traiter l'ensemble de la question.

On peut toutefois confirmer à juste titre

quelques enseignements d'ordre général, à savoir la contribution de l'IDE à la croissance économique, l'augmentation de la productivité, et à la réduction de la pauvreté. On peut affirmer la contribution du développement des PME à la création d'emplois. Bien d'autres bénéfices confirment l'efficacité potentielle du financement par le secteur privé.

Pour autant, il serait éminemment utile de reprendre l'ensemble de la question de manière globale, en mettant en parallèle les spécificités des différents types de contributions des acteurs principaux du secteur privé. Cela donnerait une meilleure appréciation des domaines dans lesquels des actions de promotion, des modifications des stratégies et des politiques, des modes opératoires, des mécanismes de réglementation pourraient être mis en œuvre.

À titre d'exemple, les expériences accumulées par certains fonds d'investissement à mission (impact investment) au cours des 20 dernières années en faveur du développement des PME en Afrique, sont des sources d'enseignement considérable, malheureusement loin d'être exploitées comme elles pourraient l'être. C'est notamment le cas du groupe de I&P (Investisseurs et Partenaires), véritable pionnier dans le domaine du financement et de l'accompagnement des petites entreprises en Afrique.

► Quatrième point : les mécanismes de transfert des financements extérieurs

La question de la destination des financements publics extérieurs mérite une attention particulière. Il s'agit de savoir si les fonds octroyés font partie du processus budgétaire ou non dans les pays récipiendaires. On connaît bien des situations dans lesquelles ces financements sont totalement séparés de ce processus budgétaire, en priorité pour les investissements, mais aussi fréquemment pour les dépenses de fonctionnement. C'est

notamment souvent le cas dans l'utilisation des ressources de fonds fiduciaires (trust funds) pour lesquels on requiert une gestion financière spéciale. Ce sujet est intimement lié au thème de l'efficacité.

Le cas du Mexique est utile à cet égard. Dans ce pays, tous les financements publics d'origine étrangère passent obligatoirement par le mécanisme budgétaire du gouvernement. De ce fait, les contributions extérieures sont fondues intégralement dans la masse budgétaire du pays, tant pour l'investissement que pour les frais de fonctionnement.

Cela signifie que, au niveau de l'utilisateur final, par exemple le ministère de l'agriculture ou celui de la santé, on ne peut pas faire de différence entre les fonds de source nationale (impôts, douanes, etc.) et ceux de source étrangère. Tout est fondu dans un budget unique. En bref, il n'y a pas d'additionnalité de financement perçue au niveau de l'application des fonds. Cette pratique correspond bien sûr à une vision orthodoxe de la gestion budgétaire, c'est-à-dire l'unicité de la masse des ressources, réparties ensuite selon un processus de distribution sectorielle.

Cela suppose de la part des contributeurs extérieurs, une pleine confiance quant à la capacité de gestion administrative du budget de la part des autorités locales. Ainsi, concrètement, les fonds alloués pour un projet par la Banque mondiale ne sont pas identifiables par les acteurs locaux du développement.

Cette pratique est intéressante, en termes d'efficacité, mais pose quelques questions importantes. Si l'utilisateur (le ministère de l'agriculture) ne voit pas d'additionnalité concrète dans ses ressources due à la présence de la Banque, quelle est son incitation pour accepter de collaborer avec celle-ci ? Apparemment il n'en retire que des complications, en termes de contrôles divers, exigences de rapports multiples, obligations bureaucratiques, application de procédures de garantie (safeguards), etc. ; « all pain and no gain... ».

Une partie de la réponse peut être d'abord la présomption que l'apport des ressources de la Banque au budget national va augmenter l'allocation budgétaire à son département. En tout état de cause, cet apport devrait lui assurer la réalité et la pérennité de cette allocation, et le prémunir contre des variations arbitraires dans l'application du budget. De plus, on peut espérer qu'il y a quelques bénéfices à retirer de la participation de la Banque en termes de contribution intellectuelle, des fruits de l'expérience de la Banque dans d'autres pays, de l'accompagnement technique et managérial, etc.

Certainement, de nombreux pays à un stade avancé de la gestion budgétaire suivent la même stratégie et les mêmes pratiques, conformément aux principes chers au FMI de la cohérence et de l'unicité dans la mobilisation des ressources. On peut certainement confirmer l'efficacité d'un tel système.

En revanche, dans le cas où une telle pratique n'est pas de mise, on mesure rapidement les risques et les dangers. D'un côté, des mécanismes budgétaires différents de ceux du gouvernement – c'est souvent l'exigence des financiers qui veulent garder un contrôle étroit sur l'utilisation de leurs ressources. De l'autre, on peut imaginer les risques de multiplication des mécanismes, la création de systèmes parallèles, au gré des différents intervenants extérieurs, avec comme corollaire des risques de procédures différentes, parfois contradictoires. On peut douter de l'efficacité de tels systèmes.

Il n'est malheureusement pas toujours possible d'envisager la méthodologie de la non-additionnalité car, comme indiqué ci-dessus, cela présuppose une compétence et une fiabilité dans le système de gestion budgétaire qui ne sont pas toujours au rendez-vous. Mais dans un objectif d'efficacité, voilà sans doute une direction qu'il conviendrait de poursuivre, notamment en accélérant les efforts, précisément pour améliorer la qualité et la performance de la gestion budgétaire.

En termes d'efficacité, on retiendra les risques et dangers attachés à tous les mécanismes qui ont comme caractéristique d'ignorer, de contourner ou de fragiliser les mécanismes budgétaires nationaux.

► Cinquième point : l'innovation, la prise de risque ? Critère d'efficacité ?

Il convient à ce titre de ne pas oublier qui, au bout du compte doit supporter le risque attaché à l'innovation. L'auteur de ces lignes témoigne d'une rencontre avec le ministre de l'agriculture d'un pays africain il y a plusieurs années, au cours de laquelle il a été annoncé par la Banque la décision de mettre fin à un projet en cours pour cause de non-performance. Le ministre, ne contestant nullement le constat que le projet était un échec, faisait alors remarquer que le même projet avait été très fortement engagé sous l'impulsion de la Banque quelques années auparavant. Et son commentaire, parfaitement justifié, était sans ambiguïté : « la Banque mondiale nous a fortement incités à entreprendre ce projet, maintenant vous me dites qu'il faut l'arrêter ; mais nous avons emprunté à la Banque pour ce projet, et maintenant je dois vous rembourser... ». Moralité : attention à ne pas promouvoir des initiatives dont les résultats ne sont pas déjà démontrés, autrement dit, ne pas faire porter au pays emprunteur le coût du risque attaché à l'innovation.

Voilà de nouveau ce qui met un bémol dans l'appréciation de l'efficacité de l'aide. Cette dimension est-elle toujours prise en compte ? On peut bien sûr observer que la forme du financement a une influence décisive sur cette appréciation du risque, c'est-à-dire qu'un projet financé par des ressources non remboursables (dons, subventions) sera préférable pour la prise de risque à un financement sous forme de prêt.

► Le constat

On remarquera que les points et éléments évoqués ci-dessus s'appuient principalement sur l'expérience accumulée auprès d'institutions publiques internationales. On peut légitimement se poser la question de comment ces mêmes thèmes peuvent s'appliquer aux institutions publiques bilatérales et européennes, mais aussi dans le cadre des organisations privées, que ce soit les ONGs, grandes et petites, les entreprises privées sources de financement des investissements directs étrangers, les fondations, etc.

Si l'on replace l'ensemble des questions évoquées ci-dessus ayant pour ligne directrice le souci d'identifier, de caractériser, de mesurer et d'évaluer le degré d'efficacité des sources, de la distribution, des modes et moyens du financement du développement, dans le cadre conceptuel tel que présenté au début de ce document, à savoir les finalités et les destinations de ce financement, différencié entre financement global et financement de l'aide au développement, privé comme public, domestique et étranger, on peut mesurer la complexité de l'exercice proposé... Dans chacun de ces cas, quels critères à appliquer, quelles modalités et quels instruments utiliser pour l'application de ces critères ? Peut-on, à la suite de cet inventaire et de ce constat quelque peu préoccupant, ne pas penser que tous ces éléments ont un impact réel sur l'efficacité du financement ?

À ce stade, il est intéressant de constater que des efforts louables sont déployés de la part de nombreux acteurs de ce grand jeu. À peu près tous les thèmes évoqués ci-dessus font ou ont fait l'objet d'analyses et souvent de recommandations. Tel est le cas lorsque l'on reprend les recommandations à la conclusion des grandes conférences mentionnées ci-dessus (Paris, Accra, Busan, etc.). Les recommandations sont tout à fait pertinentes, soulèvent l'adhésion générale, donnent lieu à des mécanismes de

suivi et d'évaluation, etc. Mais force est de constater que bien des problèmes évoqués persistent, et dans certains cas se sont aggravés. C'est par exemple le cas du coût des transactions internes au sein de la Banque mondiale, après la réorganisation de 1996. Plusieurs des mesures prises, dans les meilleures intentions du monde, le sont de manière cloisonnée, pour répondre à un besoin précis, mais sans une vision globale, permettant de prendre en compte les effets et leçons croisées. Et on constate au fond que l'on manque sérieusement de moyens d'appréciation pour mesurer l'efficacité de l'ensemble.

On peut ici évoquer un autre point qui constitue sans aucun doute un élément clé de cette appréciation de l'efficacité du financement. C'est celui de la capacité d'absorption des pays récipiendaires du financement. Et ceci vaut autant pour les financements publics que pour les financements privés. Il s'agit de la capacité intellectuelle, physique, administrative, financière locale pour traiter de l'ensemble des questions relatives au transfert de ressources. Les obstacles et les risques associés à cette problématique sont bien connus, et constituent sans aucun doute de sérieuses entraves à l'efficacité du système dans son ensemble.

La multiplicité des acteurs de toutes natures, chacun avec ses spécificités, chacun exigeant l'accès aux dirigeants locaux, chacun avec ses obligations de retour auprès de ses mandants, chacun avec ses préoccupations de visibilité et de reconnaissance, chacun avec ses modes de fonctionnement, ses principes, ses exigences de suivi et d'évaluation, de mesures spécifiques de reporting, etc, tout cela pose une série de problèmes au niveau de la gouvernance locale. Combien de visiteurs de tous ordres doit recevoir le ministre des finances d'un pays en Afrique, car chaque délégation se doit de voir le ministre ?... Quel appel à l'inefficacité devant une telle situation ; contraintes excessives sur les emplois du temps des dirigeants, la confusion dans les messages

souvent contradictoires des interlocuteurs, obligations de suivi bureaucratique pour satisfaire des exigences dans de lointains sièges d'organisations publiques et privées, etc.

Cette problématique de la dispersion des efforts et des intervenants face à une capacité d'absorption très limitée des gouvernements locaux (cela vaut autant pour les institutions privées que pour les financements publics) indique la nécessité d'un renforcement institutionnel considérable. C'est un thème récurrent qui reçoit beaucoup d'attention de la part des donateurs, on en parle bien sûr, on fait du « capacity building » au niveau des administrations centrales, on envoie des consultants et des conseillers pour renforcer les capacités ; mais force est de constater que les progrès sont lents, le problème persiste, avec quelques exceptions.

On peut, à ce titre, noter et prendre exemple sur les grands émergents, ou les pays déjà dotés de capacités institutionnelles élevées, et de volonté politique établie, réticents à toute pression extérieure jugée excessive. C'est le cas du Mexique et d'autres pays latino-américains, où le comportement du gouvernement est clair et sans ambiguïté : « C'est moi qui suis aux commandes ; je ne veux voir qu'une tête... ». Les partenaires extérieurs (Banque mondiale, Banque interaméricaine) sont tenus de s'aligner sur les structures et les stratégies définies par le gouvernement. C'est assez efficace... La question est de savoir comment renforcer réellement les capacités dans les pays moins bien dotés pour assurer l'efficacité de leur fonctionnement à ce niveau.

► Quelle question, quelles réponses ?

À la lecture de ces observations on aura sans doute le sentiment d'un véritable réquisitoire quant à la réalité supposée de l'efficacité de l'ensemble de l'appareil de financement du développement. On n'aura pas totalement

tort...

La question semble être celle de savoir comment relier les analyses, les observations, les recommandations souvent remarquablement pertinentes concernant les finalités, les objectifs, la sollicitation et la mobilisation de ressources toujours plus abondantes, avec un tel échantillonnage de problématiques au niveau des intervenants, des instruments, des moyens et des institutions permettant la canalisation et l'utilisation de ces fonds.

Il est à craindre que les grands principes évoqués dans les conférences, les analyses pointues, les appels à l'action, les engagements humains et financiers mis en œuvre, ne correspondent pas suffisamment aux réalités concrètes, parfois teintées de faiblesses humaines, qui permettent de douter de l'efficacité de l'ensemble.

De là à dire ou suggérer que l'ensemble de l'appareil, les finalités, les moyens mis en œuvre sont totalement inefficaces et devraient être entièrement reconsidérés, à la lumière de ces observations, constitue un pas qu'il ne convient pas de franchir. On ne peut évidemment pas nier les immenses progrès réalisés au cours des dernières années, on ne peut pas remettre en cause globalement l'impact de l'aide au développement, n'en déplaise aux injonctions et thèses des Dambisa Moyo et Bill Easterly.

On pourrait reprendre chacun des éléments indiqués ci-dessus et s'interroger d'abord sur la nature des critères, instruments de mesure de suivi et d'évaluation les plus appropriés pour chacun d'entre eux, en fonction et au vu de ce qui existe déjà. Et deuxièmement, comment assurer la cohérence de l'ensemble. Le présent document n'a pas la prétention de donner des réponses précises à toutes ces questions, mais il a simplement l'objectif de signaler ce qui semble être une nécessité si l'on veut véritablement avoir une appréciation de l'efficacité de l'ensemble du système.

On peut toutefois apporter à ce stade quelques éléments de réflexion pouvant

guider l'orientation future, tant d'un point de vue conceptuel qu'opérationnel. Et on doit ici faire la distinction entre ressources publiques et ressources privées. Commençons par les ressources publiques.

► Un postulat de base : un exemple de mesure possible

Quelles qu'en soient les origines, et les modes de transfert, qu'elles soient sous forme de financement global du développement ou celle de l'aide au développement, les ressources publiques venant de l'extérieur n'ont que deux routes possibles pour leur application. Soit elles passent par le mécanisme budgétaire propre au pays, soit elles s'appliquent indépendamment, du système local de gestion des ressources publiques, comme indiqué plus haut.

Dans le premier cas, celui où les ressources sont soumises au régime de la gestion publique locale, la question de l'efficacité relève essentiellement de la mesure de l'efficacité de ce régime. L'instrument privilégié dans ce cas est celui de *la revue des dépenses publiques*. C'est un instrument largement utilisé, notamment dans le cadre des opérations du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, des banques régionales de développement, etc. L'efficacité de l'application des ressources extérieures sera donc largement tributaire de l'efficacité du système local de gestion des ressources publiques. Cela vaut autant pour les dépenses d'investissement que pour les dépenses de fonctionnement.

On notera donc nécessairement l'importance d'une appréciation complète et fiable des fonctionnements, des modes opératoires, des mécanismes de suivi, de supervision, d'évaluation de l'ensemble de l'appareil gouvernemental en la matière. L'expérience de nombreux cas concrets indique que l'on a quelques raisons de douter de l'efficacité de l'utilisation de la dépense publique. À titre illustratif, la vice-ministre du ministère

des finances du Mexique en charge du budget il y a quelques années, indiquait sans ambiguïté : « la dépense publique ne va pas entièrement là où elle est destinée, et ne touche qu'en partie les populations qu'elle devrait servir ». On peut imaginer sans peine que le même constat peut s'appliquer à bien d'autres pays...

Par ailleurs, d'autres sources d'information locales permettent de définir assez précisément les populations, les régions, les secteurs qui devraient constituer les priorités pour l'application des ressources publiques. Par exemple, dans le cadre de la lutte pour la réduction de la pauvreté, le document d'évaluation de la situation de la pauvreté – « *poverty assessment* » - est un instrument remarquablement utile pour aider à la formulation des stratégies et des politiques de développement.

Le lien entre revue des dépenses publiques et l'état des lieux de la pauvreté dans un pays permet de calquer l'utilisation des fonds publics sur la carte de la distribution géographique et socio-institutionnelle de la pauvreté. Cela démontre en général un décalage important entre les intentions telles que décrites dans la programmation des dépenses publiques, tant pour l'investissement que pour les dépenses de fonctionnement, et la destination effective des fonds ainsi alloués. Dans de nombreux pays, ce décalage devrait constituer une incitation forte pour entreprendre une réallocation de ces fonds afin de mieux faire coïncider les intentions avec les réalisations.

La combinaison du document de la revue des dépenses publiques et du « *poverty assessment* » donne une base extraordinairement précieuse dans le cadre de la préparation de plans de développement national, avec des perspectives tout à fait réalistes pour déterminer l'efficacité de l'application de la dépense publique. On citera à titre d'illustration le cas du Burkina Faso pour lequel un exercice de comparaison entre les deux documents avait été conduit à l'initiative du gouvernement vers le milieu des années 1990. Il avait réuni tous les représentants

de la société du pays de manière ouverte et transparente. Comme il était prévisible, il avait permis de constater le décalage considérable entre les besoins mis en évidence par le *poverty assessment* et l'application de la dépense publique. Il avait finalement constitué la base de la formulation d'une nouvelle stratégie de développement national assez exceptionnelle. Ce type d'exercice conduit à constater la pertinence de cette approche en termes d'efficacité.

Un tel rappel à la réalité n'est pas sans comporter des risques importants lors de la diffusion de ces décalages, notamment d'un point de vue politique. En effet la tenue et la publication de ces deux réalités, les dépenses d'un côté et les besoins de l'autre, implique des risques politiques et électoraux évidents. Le gouvernement peut ne pas sortir indemne de la comparaison entre le discours officiel concernant le financement de services publics, et la réalité telle qu'elle est vécue concrètement par des populations marginalisées dans des géographies périphériques ou délaissées. Dans certains cas, le gouvernement peut refuser tout simplement la diffusion de tels documents en période pré-électorale, comme au Mexique à la fin des années 1990 par exemple.

S'agissant du secteur privé, on peut toutefois confirmer à juste titre quelques enseignements d'ordre général, à savoir la contribution de l'IDE à la croissance économique, l'augmentation de la productivité, et à la réduction de la pauvreté. On peut affirmer la contribution du développement des PME à la création d'emplois. Bien d'autres bénéfices confirment l'efficacité potentielle du financement par le secteur privé.

Pour autant, il serait éminemment utile de reprendre l'ensemble de la question de manière globale, en mettant en parallèle les spécificités des différents types de contributions des acteurs principaux du secteur privé. Cela donnerait une meilleure appréciation des domaines dans lesquels des actions de promotion, des modifications des stratégies et des politiques,

des modes opératoires, des mécanismes de réglementation pourraient être mis en œuvre.

À titre d'exemple, les expériences accumulées par certains fonds d'investissement à mission (impact investment) au cours des 20 dernières années en faveur du développement des PME en Afrique, sont des sources d'enseignement considérable, malheureusement loin d'être exploitées comme elles pourraient l'être. C'est notamment le cas du groupe de I&P (Investisseurs et Partenaires), véritable pionnier dans le domaine du financement et de l'accompagnement des petites entreprises en Afrique.

► Conclusions et recommandations

Le bref état des lieux présenté ci-dessus, probablement incomplet et quelque peu schématique, pour ne pas dire caricatural, met en évidence la complexité du sujet de l'efficacité d'un ou des systèmes de financement du développement du point de vue des sources de financement, de celui des bénéficiaires et utilisateurs finaux, et de tout le processus intermédiaire entre les deux.

On ne peut que constater que l'appréciation de cette efficacité est loin d'être optimale en l'état actuel des choses. Des efforts louables sont faits pour traiter l'un ou l'autre, ou plusieurs des thèmes évoqués ci-dessus. Mais on est loin d'avoir une appréciation d'ensemble fiable de la situation actuelle.

À l'évidence, les discussions et propositions autour du thème de l'efficacité ont été et continuent largement d'être guidées par les préoccupations des donateurs, plus que par celles des utilisateurs ou des bénéficiaires. Il paraît nécessaire d'identifier et de mettre en œuvre des mécanismes permettant d'associer beaucoup plus étroitement ces derniers à tout le processus d'amélioration de cette efficacité dans le financement du développement.

Plus préoccupant encore est le constat

que l'on n'a que peu d'outils pour proposer des solutions alternatives. Le fait d'identifier et d'analyser des faiblesses et des carences dans le système actuel n'est pas suffisant pour proposer des mesures concrètes ayant de bonnes probabilités d'améliorer les choses.

On peut toutefois se risquer à formuler quelques propositions pour tenter de répondre à certaines des questions et des défis évoqués ci-dessus. Certaines de celles-ci relèvent d'une approche plutôt globale, visant à mobiliser des énergies aux différents niveaux des principaux acteurs. D'autres auront un aspect plus pratique et normatif en tentant de traiter de quelques sujets précis, sans prétendre s'adresser de manière exhaustive aux défis pris dans leur ensemble. Tout au plus peuvent-ils contribuer à améliorer certains des obstacles spécifiques identifiés dans le diagnostic.

Parmi les aspects d'ordre général, on peut citer les points suivants :

Première recommandation. Il semblerait utile de reprendre la question de l'efficacité du financement dans son ensemble, afin de mieux cerner et analyser les réalités dont ce court document n'est que l'ébauche. Cela relève sans doute d'un effort de type académique, sur la base de références précises et de l'expérience opérationnelle concrète et pratique. Il conviendrait donc de préciser en quoi l'efficacité peut être identifiée et mesurée à toutes les étapes, c'est-à-dire d'abord au niveau des intervenants – les bailleurs de fond, les donateurs, les divers contributeurs, etc. – puis à celui des bénéficiaires ou utilisateurs du financement, et enfin à celui des instruments mis en œuvre entre les deux

À ce titre, il semblerait nécessaire de clarifier quels sont les objectifs de l'efficacité à ces différents niveaux. Qu'entend-on réellement, et qu'attend-on ? Certainement les progrès considérables dans la question de la définition et de la mesure de l'*impact* doit être le point de départ. Il s'agit donc de voir comment, en remontant de la notion d'*impact* (auprès de qui,

de quoi, et comment) on peut clarifier la notion d'efficacité dans les systèmes intermédiaires conduisant aux sources de financement.

Deuxième recommandation. Le constat ci-dessus donne clairement la confirmation que les préoccupations en termes d'efficacité du financement du développement ont été prioritairement focalisées sur le financement de l'aide au développement par les organisations du secteur public international. Or on observe bien que ce n'est qu'une partie du problème. Il paraît donc nécessaire de poursuivre et d'étendre de manière proactive l'attention sur l'efficacité des autres sources de financement, en particulier en provenance du secteur privé. On devra y inclure également le besoin d'une appréciation beaucoup plus poussée du rôle de tous les intervenants et acteurs qui ne font pas actuellement partie de l'écosystème institutionnel officiel et structuré, tant du secteur public que du secteur privé. Il conviendrait d'identifier de nouvelles stratégies permettant, à terme, d'assurer un minimum de cohérence entre les deux groupes d'acteurs, les « traditionnels » et les « nouveaux ». Le cas de la Chine est particulièrement important, notamment en ce qui concerne les procédures de passation des marchés, les décisions sur les modes de financement, le traitement de la dette, etc. Le lieu de focalisation d'un tel effort devrait probablement se situer au sein de l'appareil des Nations unies.

Troisième recommandation. Force est de constater encore que les préoccupations concernant l'efficacité du financement du développement, que ce soit global ou limité à l'aide au développement, semble mobiliser essentiellement les institutions des pays contributeurs, sources du financement. Il serait plus que nécessaire de pouvoir compter sur les points de vue, les analyses, les suggestions et recommandations de la part des acteurs principaux des pays bénéficiaires concernés, du secteur public comme privé. La mise en place de structures, de mécanismes et de stratégies

de consultation avec ces représentants devrait être une priorité. Cela passe nécessairement par une approche beaucoup plus cohérente pour ne pas dire commune de la part des financeurs. Un mécanisme de suivi et de supervision pourrait être envisagé au sein des Nations unies, ou peut-être du G-20, c'est-à-dire au sein d'organisations moins susceptibles d'être taxées du biais « d'occidentalisme ».

Parmi les aspects d'ordre plus directement opérationnel, on peut citer :

Quatrième recommandation. Le croisement de la revue des dépenses publiques avec le constat de la situation de la pauvreté dans les pays pourrait servir de base pour la formulation des stratégies et des programmes de la part des « donateurs », du domaine du secteur public institutionnel comme de celui du secteur privé, de la philanthropie, de l'humanitaire ou de la solidarité. Une base commune servant de référence à tous, y compris aux autorités du pays et à la société civile, permettrait d'éviter une grande partie de la dispersion des efforts constatée à ce jour, avec des objectifs, des stratégies et des interventions peu cohérentes entre elles et parfois contradictoires et certainement inefficace prises dans leur ensemble.

Cinquième recommandation. La difficulté liée à la multiplication des agences extérieures, conduisant à contourner les États par la création d'agences d'exécution spécifiques des intervenants extérieurs devrait conduire à accroître substantiellement les efforts pour aider les autorités locales à mieux gérer la prolifération des intervenants dans tout cet écosystème. Des efforts sont toujours en cours, mais les résultats sont encore très en deçà des attentes. On pourra s'inspirer des exemples fournis par le comportement de pays déjà plus avancés dans ce domaine.



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



Contact

www.ferdi.fr

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

